



Sisäministeriö

maahanmuutto-osasto@intermin.fi
kirjaamo@intermin.fi

Lausuntopyyntö 13.8.2021; VN/6075/2021-SM-3

MAAHANMUUTTOVIRASTON LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI ULKOMAALAISLAIN MUUTTAMISESTA

Sisäministeriö pyytää Maahanmuuttoviraston lausuntoa esitysluonnoksesta ulkomaalaislain muuttamisesta. Esitysluonnos koskee kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden perhe-elämän suojan ja lapsen edun edistämistä. Lausunnossa pyydetään kiinnittämään erityistä huomiota maahantulosäännösten kiertämistä koskevaan kokonaisuuteen sekä lapsen edun toteutumisen varmistamiseen laajemmin. Ulkomaalaislain muutoksen on tarkoitus tulla voimaan keväällä 2022.

Maahanmuuttovirasto kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa. Maahanmuuttovirasto toteaa ehdotettujen muutosten olevan yleisesti ottaen asiakas- ja viranomaisystävällisiä. Säännöksistä ehdotetaan poistettavaksi kohtia, jotka ovat aiheuttaneet hankalia tulkinta- ja harkintatilanteita. Virasto näkee muutoksen selkeyttävän viraston työtä lainsoveltajana.

Maahanmuuttovirasto esittää muina huomioinaan seuraavaa:

Maahantulosäännösten kiertämistä koskeva kokonaisuus

Ulkomaalaislain systematiikka ja ehdotettu muutos

Esitysluonnoksen etusivulla ehdotetaan ulkomaalaislakia muutettavaksi siten, että korostettaisiin lapsen edun toteutumista maahantulosäännösten kiertämistä koskevassa sääntelyssä. Esitysluonnoksen mukaan asiasta säädettäisiin jatkossa ulkomaalaislain 36 §:n 3 momentissa.

Maahantulosäännösten kiertämisestä säädetään 36 §:n 2 momentissa, ei 36 §:n 3 momentissa, jota esitysluonnoksen muutosehdotukset koskevat. 36 §:n 3 momentissa säädetään perheenkokoajan maahantulosäännösten kiertämisestä, eikä sitä sovelleta arvioitaessa hakijan toimintaa.

36 §:n 3 momenttiin ehdotetaan lisättävän: *"Jos perheenkokoaja on kansainvälistä suojelua saava alaikäinen, voidaan oleskelulupa perhesiteen perusteella jättää myöntämättä vain, jos perheenyhdistäminen Suomessa olisi lapsen edun vastaista."* 36 §:ssä säädetään oleskeluluvan myöntämisen yleisistä edellytyksistä ja sitä sovelletaan jokaiseen oleskeluluvan hakijaan päätöspäätökseen riippumatta. Ehdotetun muutoksen lisääminen juuri 36 §:n 3 momenttiin on erikoista, kun ottaa huomioon ulkomaalaislain systematiikan. Ulkomaalaislain 6 luvussa säädetään kansainvälisestä suojelusta ja siellä on oma säännös 114 §, joka koskee oleskeluluvan myöntämistä kansainvälistä

suojelua saaneen perheenjäsenelle. Lain systematiikan kannalta loogisempi sijainti uudelle sääntelylle olisi ulkomaalaislain 6 luku.

36 §:n 3 momenttiin ehdotettu lisäys on laadittu ehdottomaan muotoon ilman lainsoveltajalle jäävää harkintavaltaa. Ehdotettu lisäys sallii kielteisen päätöksen tekemisen **vain** silloin, jos perheenyhdistäminen Suomessa olisi lapsen edun vastaista. Esitysluonnoksessa ei oteta lainkaan kantaa siihen, miten ehdotettua muutosta tulee soveltaa silloin, kun asiassa on viitteitä yleisen järjestyksen tai turvallisuuden vaarantamisesta (YJT-perusteet, 36 § 1 mom.) tai silloin, jos asianosainen esittää väärennettyjä asiakirjoja. Esitysluonnoksessa ei oteta kantaa myöskään siihen, miten ehdotettua lisäystä sovelletaan silloin, jos hakija ei täytä yleisiä maahantulon edellytyksiä, esimerkiksi jos hakijalla on voimassa olevan maahantulokiello. Ehdotetun lisäyksen myötä perheenyhdistämissasiassa ei voi enää tehdä kielteistä päätöstä silloin, jos perheenkokoajana toimivan kansainvälistä suojelua saaneen alaikäisen katsotaan saaneen oman oleskelulupansa maahantuloa tai maassa oleskelua koskevia säännöksiä kiertämällä antamalla väärä tietoja henkilöllisyydestään tai perhesuhteistaan.

Maahanmuuttovirasto haluaa muistuttaa siitä, että perheenyhdistämiseen sisältyy hyvin moninaisia tilanteita. Ihmisten elämäntilanteet, taustat ja tarkoitusperät ovat hyvin monimuotoisia. Niin hakijan kuin perheenkokoajan kohdalla voi nousta esiin selvittämistä vaativia seikkoja, jotka Maahanmuuttoviraston tulee voida selvittää toteuttaakseen ulkomaalaislain tarkoituksena olevaa hallitun maahanmuuton edistämistä (1 §). Perheenyhdistämistä hakevia on mahdoton niputtaa yhdeksi yhtenäiseksi kokonaisuudeksi.

Tämän monimuotoisen kokonaisuuden hallitsemiseksi ja lain tarkoitusperien toteutumiseksi Maahanmuuttovirasto ehdottaa lakiin tehtävän lisäyksen muotoilemista kokonaisharkintaa sallivampaan suuntaan. Lainsäätäjän tarkoitus voidaan avata hallituksen esityksessä, jolloin kokonaisharkinnan mahdollistaminen ei antaisi lainsoveltajalle liikaa harkintavaltaa.

Nyt ehdotetussa ehdottomassa muotoilussa on se riski, että esimerkiksi erittäin vakavista rikoksista syytetyt tai suojelupoliisin arvion mukaan kansallisen turvallisuuden kannalta vaaralliseksi katsomat henkilöt lähettävät lapsensa edeltä maahan ja saavat näin heidän perusteella luvan itselleen. Tällainen luvan saamisen eräänlainen automatisointi tekee myös sen mahdolliseksi, että vanhemmat sivuuttavat turvapaikkaprosessin kokonaan omalta osaltaan lähettämällä lapsensa edeltä Suomeen turvapaikanhakijaksi mahdollistamaan oman maahanmuuttonsa perheenyhdistämismenettelyllä. Se, että kansainvälistä suojelua saaneen alaikäisen perheenkokoajan vanhemmat vapautetaan kaikista muista ulkomaalaislaissa säädetyistä edellytyksistä ei ole hallitun maahanmuuton edistämistä (1 §).

Kansainvälisen suojelun arviointi perheenyhdistämisprosessissa

Esitysluonnoksen sivulla 22 todetaan: *"Alaikäisen kotimaasta tai asuinmaasta lähdön syytä ei arvioitaisi uudestaan perheenyhdistämismenettelyssä, koska nämä seikat on jo oikeudellisesti arvioitu ja ratkaistu kansainvälistä suojelua koskevassa menettelyssä."* Sivulla 24 puolestaan todetaan: *"Maahantulon kiertämisestä koskevan säännöksen soveltamisen rajaaminen parantaisi oikeusvarmuutta, kun jo myönnettyä kansainvälisen suojelun tarvetta ei arvioida uudelleen eri lähtökohdista perheenyhdistämissä päätöstä tehdessä."*

Edellä esitetyt seikat todetaan myös säännöskohtaisissa perusteluissa sivulla 29.

Toteamalla, että alaikäisen kotimaasta lähdön syytä ei arvioitaisi uudelleen perheenyhdistämismenettelyssä, tehdään turhan mustavalkoinen johtopäätös tämän hetkisestä soveltamiskäytännöstä. Maahanmuuttovirasto ja tuomioistuimet eivät ole tähän mennessäkään arvioineet päätöksissään perheenkokoajan kansainvälisen suojelun tarvetta uudestaan, vaan päätöksissä on arvioitu perheenkokoajan lähtöön tai lähettämiseen liittyviä motiiveja ja syytä sekä näiden pakottavuutta. Lähdön syytä on arvioitu lapsen edun näkökulmasta eli on arvioitu sitä, miten vanhemmat itse toimivat lapsensa parhaaksi.

Mikäli perhesidekuulemisessa ei tule enää jatkossa selvittää syytä lapsen lähtemiselle koti- tai oleskelumaasta, edellyttää se sitä, että ilman huoltajaa tulleen alaikäisen turvapaikkapuhuttelussa selvitetään näitä asioita aiempaa yksityiskohtaisemmin ja hieman eri näkökulmasta kuin aiemmin. Perhesidekuulemisessa tulee usein esille lapsen koti- tai oleskelumaasta lähtöön liittyen sellaisia seikkoja, jotka eivät ole nousseet esille turvapaikkapuhuttelussa. Jos perheenyhdistämisen päätöksenteko halutaan sitoa turvapaikkapäätöksen lopputulokseen, edellyttää se näiden asioiden selvittämistarvetta turvapaikkaprosessissa, jolloin asialle tulee turvata riittävät resurssit ja riittävästi aikaa.

Esitysluonnoksessa todetaan: *"Kun henkilön on katsottu olevan kansainvälisen suojelun tarpeessa, ei hänen lähtönsä valtiosta, johon nähden hänelle on myönnetty kansainvälistä suojelua, voida katsoa tapahtuneen vapaaehtoisesti."* Virke ei pidä täysin paikkaansa. Turvapaikkahakemus tutkitaan suhteessa kansalaisuusvaltioon, mutta iso osa viime vuonna turvapaikan saaneista ilman huoltajaa olevista alaikäisistä ei ole koskaan käynytkään kotimaassaan (esimerkiksi Iranissa asuvat afganistanilaiset). On myös mahdollista, ettei hakijalla ole ollut mitään pakottavaa syytä lähteä kotimaastaan, mutta kotimaasta lähdön jälkeen on tapahtunut jotain, minkä vuoksi hakija on turvapaikkatutkinnan aikaan kansainvälisen suojelun tarpeessa. Hakijalle on voinut myös syntyä turvapaikkaperusteita vasta matkalla Suomeen.

Näkemyksistä, ettei lapsen lähtöolosuhteisiin ole liittynyt maahantulosäännösten kiertämistä, kun alaikäinen on saanut kansainvälistä suojelua, on varsin mustavalkoinen. Esityksessä tulisi huomioida paremmin suojeluun johtaneiden perusteiden moninaisuus, ja kun perheenyhdistämistä harkitaan, erityisesti perusteiden liittymäpinnat lapsen vanhempiin. Lapsen suojelutarve on voinut syntyä myös vanhempien toimien seurauksena tai heidän myötävaikutuksellaan. Vanhemmat voivat olla lasta vainoava taho ja lapselle voidaan myöntää turvapaikka perheenjäsenten lapseen kohdistamien oikeudenloukkausten perusteella (esimerkiksi ympärileikkauksen uhka). Lapselle voidaan myös myöntää turvapaikka sillä perusteella, että hänellä ei ole turvaverkkoa kotimaassa, jos muu perhe oleskelee kotimaan ulkopuolella. Tämän perusteen kohdalla on välillä tilanteita, joissa suojelulle ei olisi ollut perustetta, jos perhe olisi ollut yhdessä. Käytännössä lapsi voi siis saada kansainvälistä suojelua, koska hän on kotimaahansa nähden turvaverkoton alaikäinen, miltä lähtee pohja heti, kun perhe yhdistetään Suomeen. Lupaharkinta tulisi aina tehdä käytettävissä olevin tiedoin. Tilanteet voivat turvapaikkapäätöksen ja perheenyhdistämisen välillä muuttua paljonkin.

Nykyinen soveltamiskäytäntö

Ehdotettujen muutosten lisääminen juuri 36 §:n 3 momenttiin näyttäytyy erikoisena vaihtoehtona nykyisen soveltamiskäytännön valossa.

Maahanmuuttovirasto on soveltanut kielteisissä päätöksissä 36 §:n 2 momenttia (maahantulosäännösten kiertäminen) eikä 3 momenttia, joka koskee perheenkokoajan omaa toimintaa. Mahdollinen kielteinen päätös ei ole siten perustunut perheenkokoajan toimintaan, vaan nimenomaan hakijoina toimivien vanhempien toimintaan. Kielteinen päätös on tällöin perustunut hakijoina olevien vanhempien maahantulosäännösten kiertämiseen. Maahanmuuttovirasto ei ole katsonut, että perheenkokoajana toimivalla lapsella olisi itsellään ollut tarkoitusta maahantulosäännösten kiertämiseen.

Esitysluonnoksesta ei käy ilmi, mitä nämä tilanteet olisivat, joissa lapsen edun mukaista ei olisi olla huoltajansa hoidettavana. 36 §:n 3 momentti koskee perheenkokoajan omaa toimintaa hänen omassa lupaprosessissaan. 36 §:n 3 momentin perusteella voidaan tehdä kielteinen päätös esimerkiksi silloin, jos perheenkokoaja on oman lupaprosessinsa yhteydessä antanut väärää tietoa perhesuhteistaan ja saanut esimerkiksi turvapaikan yksinäisenä naisena, mutta myöhemmin aviomies hakeekin oleskelulupaa perheenyhdistämisen kautta. Esitysluonnoksesta ei käy ilmi se, miten ehdotettua muutosta tulisi soveltaa, jos hakijana olevan vanhemman lupahakemus tulee hylätä lapsen edun vuoksi. Nykyisen 36 §:n 3 momentin soveltamislogiikan mukaan lapsen olisi tullut antaa oman lupaprosessinsa yhteydessä harhaanjohtavia tietoja omasta edustaan, mikä ei liene lainsäätäjän tarkoitus. Maahanmuuttovirasto katsoo, että hakemuksen hylkääminen tulisi perustella hakijan olevan vanhemman toiminnan perusteella, eikä perheenkokoajana toimivan lapsen toiminnan perusteella.

Lasten käyttäminen maahantulon välineenä

36 §:n säännöskohtaisten perustelujen mukaan *"Yleinen intressi suojella lasta mm. ankkurilapsi-ilmiöltä ei olisi riittävä peruste kielteiselle päätökselle asiassa, jossa alaikäiselle perheenkokoajalle on myönnetty kansainvälistä suojelua."* Esitysluonnoksesta ei käy ilmi, miten lapsia tulisi jatkossa suojella kyseessä olevalta ilmiöltä, jos laki tulee jatkossa hyväksymään ilmiön olemassaolon.

Esitysluonnoksen sivulla 24 todetaan: *"Poistettaessa kerralla useita esteitä alaikäisten perheenyhdistämiselle, on kuitenkin varmistettava, että perheenyhdistämisen helpottuminen ei toimi vetotekijänä ilman huoltajaa tuleville alaikäisille ja näin lisää alaikäisten hyväksikäyttöä maahantulon välineenä tai nosta ilman huoltajaa tulevien alaikäisten kansainvälisen suojelun hakemusmääriä. Hyväksikäytön lisääntymisen riskistä johtuen tässä esityksessä on ehdotettu, että mahdollisuus kielteisen perhesidepäätöksen perustelemiselle maahantulosäännösten kiertämisellä säilytetään tapauksissa, jossa ei ole lapsen edun mukaista, että lapsi olisi huoltajansa hoidettavana."*

Säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, ettei ankkurilapsi-ilmiöltä suojeleminen ole riittävä peruste kielteiselle päätökselle, mutta sivulla 24 todetaan kuitenkin, että hyväksikäytön lisääntymisen riskistä johtuen mahdollisuus kielteisen perhesidepäätöksen perustelemiselle maahantulosäännösten kiertämisellä säilytetään tapauksissa, joissa ei ole lapsen edun mukaista, että lapsi olisi huoltajansa hoidettavana. Onko lainsäätäjän tarkoitus se, että kielteinen perhesidepäätös voidaan tehdä, jos asiassa havaittu lapsen käyttö maahantulon välineenä on lapsen edun vastaista? Esitysluonnoksessa on käsitelty lapsen käyttöä maahantulon välineenä ristiriitaisesti, eikä siitä käy selkeästi ilmi lainsäätäjän tahto. Jos lapsen käyttö maahantulon välineenä sallii joissain tilanteissa kielteisen päätöksen tekemisen lapsen edun nimissä, tulisi nämä tilanteet käydä läpi esityksessä.

Esitysluonnoksessa ei ole huomioitu sitä, että maahantulosäännösten kiertämistä koskevia säännöksiä voidaan käyttää myös nimenomaan lapsen edun ja oikeuksien suojana. Lapsen etu ei aina ole elää yhdessä vanhempiensa kanssa, eikä lapsen oikeuksia voida toteuttaa arvioimatta vanhempien toimintaa.

Lainsäädännöllä ja sitä seuraavalla päätöskäytännöllä voidaan vaikuttaa siihen, miten perheet lähtömaissa arvioivat mahdollisuuksiaan saada oleskelulupa vieraasta valtiosta. Jos se on helpointa lapsen kautta, niin lapsia lähetetään jatkossakin yksin matkaan ja he joutuvat olosuhteisiin, joissa lapsen etu ja oikeudet vaarantuvat. Esitysluonnoksessa ei ole arvioitu lapsen edun toteutumista siitä näkökulmasta, että ilman huoltajaansa liikkuvan lapsen turvallisuus ja hyvinvointi ovat matkan aikana alttiina erilaisille riskitekijöille.

Lisäksi asiassa tulee kiinnittää huomiota siihen, että kaikkien yksin saapuvien turvapaikanhakijoiden ei katsota olevan kansainvälisen suojelun tarpeessa. Yksilöllisestä inhimillisestä syystä myönnetty lupa (52 §) ei ole kansainvälistä suojelua ja heitä ei koske nyt ehdotetut lakimuutokset. Mikäli yksin tullut alaikäinen ei saa kansainvälistä suojelua ja tällä tavalla helpota vanhempien seuraamista perässä, on hänet lähetetty tavallaan turhaan yksin vaaralliselle matkalle.

Esitysluonnoksessa ei ole tarkasteltu maahantulosäännösten kiertämistä koskevaa kokonaisuutta ollenkaan vaihtoehtoisissa toteuttamistavoissa, eikä myöskään ulkomaisen lainsäädännön tai ulkomailla käytettyjen keinojen osalta.

Edellytys lapsen alaikäisyydestä

Ehdotetun muutoksen myötä lainsoveltamisesta tulee selkeämpää, kun Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisuun pohjautuva muutos ulotetaan koskemaan myös muita kuin tuomion piiriin kuuluvia tilanteita. Esitysluonnoksessa ei oteta kantaa siihen, koskeeko uudelleen muotoiltu 38 § vain biologisia lapsia ja kasvattilapsia vai myös esimerkiksi sisaruksia, jotka hakevat lupaa muuna omaisena. Asia olisi hyvä selvittää.

Esitysluonnoksessa ei myöskään oteta kantaa tilanteisiin, jossa perheenkokoaja tai hakija on ehtinyt täysi-ikäistymään prosessin aikana ja perustamaan oman perheen. Kohdellaanko häntä silti alaikäisenä hakemuksen vireytyspäivän mukaisesti, vaikka hän on aloittanut lapsuuden perheestä erillisen oman perhe-elämän?

Toimeentulo

Esitysluonnoksen sivulla 5 todetaan 39 §:n mukaisen toimeentuloedellytyksen arvioinnin perustuvan Maahanmuuttoviraston ohjeeseen. Tämä vastaa nykytilannetta, mikä ei ole Maahanmuuttoviraston toivetila.

Maahanmuuttovirasto katsoo, että vaadittavan toimeentulon tasosta tulisi säätää valtioneuvoston asetuksella, jolloin ne perustuisivat laajemmalle poikkihallinnolliselle valmistelulle sen sijaan, että niistä määrätään Maahanmuuttoviraston valmistelemissa sisäisessä ohjeessa. Tulorajojen legitimitetti olisi korkeampi, jos ne olisi annettu asetuksella sisäisen ohjeistuksen sijaan.

Maahanmuuttoviraston soveltamiskäytännössä on jo vuosien ajan koettu haastavaksi määritellä, mitkä sosiaalietuudet voidaan/tulee huomioida toimeentuloedellytyksen arvioinnissa, ja mitä taas ei tule huomioida. Haasteita tuo terminologian epäyhtenäisyys ulkomaalaislainsäädännön ja sosiaalipuolen sääntelyn välillä. Tästä esimerkkinä toimeentuloa turvaava etuus ja

viimesijainen sosiaalietuus. Lainsäätäjän tulisi vähintään perustelujen tasolla tarkentaa sitä, miten kyseistä lainkohtaa on tältä osin tarkoitus soveltaa.

Esitysluonnoksen sivulla 6 todetaan: *"Toimeentuloa turvaavina etuuksina ei 39 §:n mukaan kuitenkaan pidetä kustannuksia korvaavia sosiaalietuuksia."* Virke vastaa lainsäädännön muotoilua, mutta kyseisessä kontekstissa se saatetaan tulkita väärin. Maahanmuuttovirasto ehdottaa virkkeen muotoilua selkeämmäksi toteamalla esimerkiksi *"Kustannuksia korvaavat sosiaaliturvaetuedet otetaan huomioon tuloina, joiden katsotaan vähentävän muun vaadittavan toimeentulon määrää."*

Oleskeluluvan myöntäminen kansainvälistä suojelua tai tilapäistä suojelua saaneen perheenjäsenelle

114 §:n 1 momentissa säädetään oleskeluluvan myöntämisestä perhesiteen perusteella pakolaisen tai toissijaisen suojelun perusteella oleskeluluvan saaneen taikka tilapäistä suojelua saaneen ulkomaalaisen perheenjäsenelle.

Maahanmuuttovirasto haluaa kiinnittää huomiota siihen, että lain sanamuodon ja asiaa koskevan hallituksen esityksen (HE 28/2013 vp) perusteluissa on ristiriita. Laissa puhutaan *pakolaisesta*, joka kattaa myös ne ulkomaalaiset, jotka ovat saaneet pakolaisaseman esimerkiksi perhesideasian yhteydessä. Kuitenkin hallituksen esityksen mukaan 114 §:ssä säädettäisiin perhesiteen perusteella myönnettävän oleskeluluvan edellytyksistä silloin, kun perheenkokoajan oleskelulupa perustuu pakolaisasemaan, suojelun tarpeeseen tai tilapäiseen suojeluun. Perustelujen mukaan kyseistä lainkohtaa sovellettaisiin siis vain silloin, kun perheenkokoaja on saanut kansainvälisen suojeluaseman turvapaikkaprosessin tai kiintiövalinnan kautta, kun taas lain muotoilu antaa ymmärtää sen koskevan myös niitä tilanteita, joissa perheenkokoajan lupa ei perustu pakolaisasemaan, vaan esimerkiksi perhesiteeseen, jonka yhteydessä hän on saanut pakolaisaseman 106 §:n mukaisesti.

Yhtenäisen soveltamiskäytännön takaamiseksi lakimuutoksen yhteydessä tulisi selkeyttää sovelletaanko 114 §:ä vai 47 §:ä, jos perheenkokoaja on saanut pakolaisaseman perhesideprosessissa eikä turvapaikkaprosessissa.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi 114 §:n 4 momenttia. Maahanmuuttovirasto toteaa, että 4 momentin uusi muotoilu muuttaa vanhan perheenjäsenen määritelmää tilanteessa, jossa perheenkokoaja on saapunut Suomeen kiintiöpakolaisena. Ehdotetun 4 momentin mukaan *"pykälässä tarkoitetun oleskeluluvan myöntäminen ei edellytä, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu, jos perhe on muodostettu ennen perheenkokoajan Suomeen tuloa."*

Maahanmuuttoviraston vakiintuneen käytännön mukaan kiintiöpakolaisen vanha tai uusi perheenjäsen määritellään sen mukaan, milloin perheenkokoaja on saanut tiedoksi päätöksen hyväksymisestään Suomeen pakolaiskiintiössä. Päätöksen tiedoksisuunnan ja Suomeen saapumisen välillä voi kulua pitkäkin aika. Nyt ehdotettu 4 momentin uusi muotoilu mahdollistaa esimerkiksi sen, että henkilö voi tulla valituksi Suomeen kiintiössä, avioitua sen jälkeen ja hakea myöhemmin puolisolleen lupaa vanhana perheenjäsenenä. Mikäli tämä ei ole lainsäätäjän tarkoitus, tulisi säännöksen muotoilua tarkentaa vastaamaan paremmin myös kiintiöpakolaisena Suomeen saapuvien perheprosessia.

Tilastot

Esitysluonnoksen sivuilla 20–21 esitetään Maahanmuuttoviraston päätösperuste-tasoisia tilastoja. Maahanmuuttovirasto korostaa, että kyseiseen tilastointitapaan liittyy hyvin paljon epävarmuustekijöitä ja ne eivät kuulu viraston vakiintuneisiin ja säännönmukaisesti julkisuuteen jaettaviin tilastoihin. Lainsäätäjän tulisi harkita onko epävarmojen tilastojen julkaiseminen hallituksen esityksessä tarkoituksenmukaista.

Vaikutusarviointi

Esitysluonnoksessa on arvioitu myönteisten päätösten kasvavan vuodessa noin 200 päätöksellä, kun kielteisen päätöksen toimeentuloedellytyksen perusteella saaneet hakijat saavat jatkossa myönteisen päätöksen toimeentuloedellytyksen poistuessa tietyiltä hakijaprofiililta. Esitysluonnoksessa on lisäksi arvioitu, että perhesidehakemuksia ei nykyään jätetä tekemättä kovin merkittävässä määrin.

Maahanmuuttovirasto on esitetystä arviosta eri mieltä. Viraston arvion mukaan useampi hakija on jättänyt kokonaan hakematta oleskelulupaa, koska he ovat tienneet, ettei toimeentuloedellytys täyty heidän kohdallaan. Virasto on myös käsitellyt hakemuksia, jotka on jätetty vasta pitkän ajan kuluttua sen vuoksi, että perheenkokoaja on kerryttänyt ensin riittävää toimeentuloa. Vaikka toimeentuloedellytyksestä on voitu tietyin edellytyksin poiketa, eivät kaikki hakijat ole luottaneet sen toteutumiseen heidän kohdallaan ja kallis hakemus on jätetty siksi tekemättä. Siten Maahanmuuttovirasto arvioi, että noin 200 myönteistä päätöstä lisää per vuosi ja vain vähäinen kasvu hakemuserässä on alakanttiin tehty arvio. Viraston arvion mukaan kasvu tulee olemaan suurempaa.

Esitysluonnoksen sivulla 25 todetaan mahdollisiin hakemuserien lisääntymiseen ja resurssivaikutuksiin liittyen, että *"hakemusten käsittelystä aiheutuvat kustannukset katetaan pääosin hakemusmaksuilla, joskin alaikäisten hakijoiden hakemuserat ovat alle omakustannushinnan."* Maahanmuuttovirasto toteaa kustannusvastaavuuden olevan tällä hetkellä arviolta 70 %, mikä tarkoittaa sitä, että hakemuserien käsittelystä 70 % katetaan lupamaksulla ja 30 % katetaan budjettirahoituksella.

Perheenyhdistämistä koskevilla hakemuserilla ei ole kautta linjan päästy 100 %:n kustannusvastaavuuteen. Tätä selittää se, että erityisesti kansainvälistä suojelua saaneiden perheenyhdistämishakemuserien käsittely on työlästä perhesiteen selvittämiseksi. Maahanmuuttovirastolla ei ole antaa erikseen lukuja juuri tämän lupatyypin osalta, mutta selvää on, että kustannusvastaavuus ei toteudu myöskään aikuisten hakemuserien kohdalla.

Käsittelymaksun korottamista ei ole pidetty mahdollisena, sillä se voisi muodostua tosiasiallisesti perheenyhdistämisen esteeksi. Kansainvälistä suojelua saaneiden perheenyhdistämishakemuserien käsittelyä tulee siten jatkossakin rahoittaa myös valtion budjettivaroilla. Hakijamäärän kasvu edellyttää lisää resursseja virastolle.

Muita huomioita

Esitysluonnoksen sivulla 4 todetaan seuraavasti: *"Perhesiteen perusteella myönnettävän perheenjäsenen oleskeluluvan luonne ja voimassaoloaika ovat lähtökohtaisesti samat kuin perheenkokoajalla."* Oleskelulupa pakolaisuuden ja toissijaisen suojelun perusteella myönnetään neljäksi vuodeksi (53 § 7 mom.), kun taas ensimmäinen määräaikainen oleskelulupa myönnetään yhdeksi vuodeksi jollei lupaa haeta lyhyemmäksi ajaksi (53 § 1 mom.).

Perheenjäsenelle myönnettävä oleskelulupa voi siten olla voimassa huomattavasti lyhyemmän aikaa kuin perheen kokoajalle myönnetty lupa.

Esitysluonnoksen sivulla 16 kerrotaan perheen yhdistymisen estymisellä olevan vaikutusta alaikäisten tarvitsemiin sosiaalipalveluihin ja mainitaan erikseen Helsingin kaupungin ylläpitämä Toivolanmäen perheryhmäkoti, jonka asukkaista 18 on ollut lastensuojelun toimenpiteiden kohteena. Kansainvälistä suojelua saaneita alaikäisiä majoittavia perheryhmäkoteja on useampi Suomessa ja vain yhden ryhmäkodin esiin nostaminen ei anna riittävän kattavaa kuvaa lastensuojelun tarpeesta. Lastensuojelun tarve ei välttämättä kerro perheen yhdistämisen epäonnistumisesta. Myös turvapaikanhakijaperheissä on entistä enemmän lastensuojeluasiakkaita.

Ylijohtaja

Jari Kähkönen

Erityisasiantuntija

Emma Rimmanen

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä.
Maahanmuuttovirasto 22.09.2021 klo 14:51. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Jakelu

Sisäministeriö

Tiedoksi

Maahanmuuttovirastossa; apulaispäällikkö, lupa- ja kansalaisuusyksikön johtaja, oikeus- ja maatietoyksikön johtaja, oikeuspäälliköt